

Pravnik

2005

Razgovori

10, str. prazna

Prof. Donald H. Regan, Pravni fakultet Sveučilišta Michigan

Profesor Donald Regan, predavač prava Svjetske trgovinske organizacije (WTO) na Pravnom fakultetu Sveučilišta Michigan, gostovao je krajem prošle akademske godine na Pravnom fakultetu u Zagrebu kao predavač. Tada je održao niz zanimljivih predavanja na temu prava WTO-a. Profesora Regana otkrili smo kao zanimljivog sugovornika, te smo upriličili i ovaj razgovor. Zatražili smo njegovo mišljenje o aktualnim pitanjima unutar problematike WTO-a, a ujedno i da nam predoči svoj rad na Sveučilištu, gdje, osim prava, predaje i filozofiju.

Profesore Regan, molimo Vas da nam kažete nešto o sebi, svojem obrazovanju i karijeri.

Predavač sam na Michigan Law School u gradu Ann Arbor. Počeo sam tamo predavati 1968. godine. Dodiplomski studij matematike završio sam na Harvardu, studij prava na Sveučilištu Virginia, a na Oxfordu sam studirao ekonomiju. Doktorirao sam filozofiju. Danas, osim na Michigan Law School, predajem i na filozofskom odsjeku Sveučilišta Michigan.

Bore li se katkad u Vama pragmatični ekonomist i analitički nastrojeni filozof?

Ne bih to nazvao borbom. Ali, ponekad se osjećam kao intelektualni šizofrenik. Zanimljivo je što, budući da sam specijalizirao filozofiju i pravo, mnogi smatraju da bih trebao predavati filozofiju prava, a ja se time uopće ne bavim. Dok u pravu predajem striktno pravničku tematiku, kao što je pravo WTO-a, u filozofiji se bavim striktno filozofskom tematikom, kao što je politička filozofija.

Osim toga, u različitim periodima bavio sam se intenzivno samo pojedinim područjima. A opet, s druge strane, svatko od nas je samo jedna osoba, pa tako često od svojih studenata čujem komentar da su moja predavanja iz prava vrlo filozofski usmjerena, iako ja uopće nemam taj dojam. I očito je da se, iako se odvojeno bavim različitim znanostima, ta znanja integriraju u meni kao pojedincu pa stoga to utječe i na moj način razmišljanja.

Recite nam nešto o politici upisivanja studenata na Michigan Law School. Što mislite o uzimanju u obzir socijalnih prilika pojedinaca, rasne pripadnosti, seksualne orijentacije i slično, pri upisivanju na Fakultet? Da li smatrate da taj specifični način odabira studenata kombiniran s polaganjem prijemnih ispita doprinosi u kasnijoj fazi studiranja boljem grupnom radu zbog poticanja raznolikosti te boljem osobnom razvoju pojedinca?

Na Michigan Law School biramo studente uzimajući u obzir više od njihovih akademskih postignuća. Osim što postoje visoki minimalni akademski standardi koje kandidat mora

ispuniti, cilj je postići i raznolikost unutar grupe. Raznolikost se odnosi na pojedinačne interese, prijašnja iskustava, geografsku i socijalnu raznolikost studenata, itd. Nedavno je javnost imala prilike pratiti sudski proces u kojem se postavilo pitanje ustavnosti ovakvog načina izbora studenata na Michigan Law School (prije svega da li je u skladu s ustavnim načelima uzimati u obzir rasnu pripadnost kao dodatan kriterij za izbor kandidata). Vrhovni sud je presudio u korist Michigan Law School jer je zaključio da se u proceduri izbora kandidata uzima u obzir cjelokupni dosje kandidata što uključuje i rasnu pripadnost, ali ne kao presudnu činjenicu već kao jednu u nizu brojnih koje određuju kandidata kao jedinstvenu individuu. Meni je osobno drago da je slučaj riješen na način na koji jest, jer smatram da je potrebno poticati rasnu raznolikost u grupi. Različite rase, osobito Afroamerikanci kao manjina, doprinose grupnom radu na način na koji može samo pripadnik takve manjine. U konačnici je Vrhovni sud zaključio da je čak i za pozitivnu akciju, diskriminaciju u korist manjina, potrebno da postoji državni interes od izuzetne važnosti. Ono što je vrlo značajno u slučaju Michigan jest da je Vrhovni sud presudio da je poticanje i stvaranje rasno raznolikog studentskog tijela državni interes od izuzetnog značaja. Ja smatram da je bio u pravu.

Objasnite nam temeljna načela GATT-a (WTO-a).

Osnovni cilj i načelo WTO-a je suzbijanje protekcionizma, osobito suzbijanje diskriminacije između stranih i domaćih dobara. To znači da država članica WTO-a ne smije diskriminirati strana dobra u odnosu na domaća kako bi zaštitila domaću proizvodnju.

Sljedeće vrlo važno načelo jest načelo povlaštene države (*most favoured nation - MFN*), koje možemo naći u gotovo svim ugovorima WTO-a. Ono je također usmjereno na suzbijanje diskriminacije, no one koja se događa kada jedna država članica na različit način tretira druge države članice WTO-a. To načelo ukratko znači da svaka država članica WTO-a mora tretirati sve članice WTO-a na isti način.

Načelo povlaštene države je gotovo apsolutno, dok prvo spomenuto anti-protekcioniističko načelo nije apsolutno jer WTO ne zabranjuje tarife. Unutar WTO-a ne postoji opća zabrana tarifa. Naprotiv, WTO nastoji postići postupno smanjivanje tarifa putem sporazuma. No, jednom kada se pregovorima postigne dogovor oko određene tarife zabranjeno je odstupati od njega.

Stoga, možemo zaključiti da su dva glavna načela WTO-a, koja se primjenjuju na sve ugovore s izuzetkom TRIPS-a (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights), antidiskriminacijska načela.

Kako se činjenica postojanja regionalnih (trgovinskih) ugovora koji jamče bolje uvjete međunarodne trgovine između samo nekih članica WTO-a, poput Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju te Ugovora o europskoj ekonomskoj zajednici, odražava na poštivanje načela povlaštene države?

Kada ne bi postojale odredbe GATT-a (Opći sporazum o carinama i trgovini) koje omogućuju iznimno priznanje ovakvih ugovora, oni bi zasigurno kršili načelo povlaštene države. Takva odredba jest članak 24. GATT-a, koji predviđa mogućnost postojanja regionalnih trgovinskih ugovora unutar WTO-a pod uvjetom da je njihov cilj uklanjanje svih tarifa na dobra iz zemalja potpisnica takvih sporazuma.

Upravo sada se unutar WTO-a vodi žustra debata o tome jesu li regionalni ugovori dobri ili ne. Prednost regionalnih trgovinskih ugovora je u tome što je lakše započeti s uklanjanjem trgovinskih ograničenja, što je cilj WTO-a, u regionalnom kontekstu, pa kasnije to proširiti na globalnoj razini. Oni su, dakle, dobri ako ih promatramo kao prijelaznu fazu. Protuargument tome, koji ja smatram mnogo uvjerljivijim, jest da su takvi ugovori smetnja ostvarivanju

ciljeva WTO-a na globalnoj razini. Ulaganjem u sklapanje i provedbu regionalnih i bilateralnih ugovora gube se resursi za daljnji razvoj WTO-a. Sljedeći argument protiv regionalnih ugovora jest da oni uključuju diskriminaciju, uključuju ono što ekonomisti nazivaju *trade diversion*, što nije u skladu s antidiskriminacijskim načelima na kojima se temelji WTO. Razlog što danas postoji toliko regionalnih trgovinskih ugovora jest činjenica da je WTO zaglavio u svojem razvoju. Da nije tako, resursi utrošeni na pregovaranje regionalnih sporazuma vratili bi se u WTO.

Koje su sličnosti, a koje razlike između ciljeva koji su se namjeravali postići osnivanjem WTO-a, s jedne strane, te Europske unije, s druge strane?

Glavni cilj osnivanja WTO-a je suzbijanje protekcionizma, odnosno ukidanje ekonomskih ograničenja među državama članicama, kako bi se postigla učinkovitija trgovina i bolja proizvodnja na globalnoj razini. Nema sumnje da i Europska unija slijedi istovjetne ekonomske ciljeve, samo na ponešto ograničenijem prostoru. Međutim, postoje i neki ciljevi EU koji se znatno razlikuju od ciljeva kojima teži WTO. Tako, na primjer, EU jest, a i dalje teži tome da bude politička unija, što nikada nije predstavljalo interes WTO-a. Nadalje, EU je osnovana u poslijeratnim okolnostima nakon Drugog svjetskog rata te je nedvojbeno jedan od ciljeva njezinog osnivanja bio stvaranje saveza država radi sprječavanja budućih međusobnih sukoba. Način na koji je to moguće ostvariti jest povećavanje ekonomskog blagostanja. U pravilu, bogatije zemlje, ili, bolje rečeno, bogatiji ljudi rijetko imaju interesa voditi ratove. Iako i WTO teži ostvarivanju svjetskog blagostanja, među ostalim i zbog smanjivanja mogućnosti nastanka ratnih sukoba, njegovi interesi nisu tako izravno usmjereni ostvarivanju potonjeg cilja kao što je slučaj kod EU.

Koja je glavna svrha stvaranja GATT-a, odnosno WTO-a? Da li samoograničavanje zemalja zbog svijesti o lošim posljedicama protekcionizma po njih same (*Self-binding element*) ili generalno, stvaranje slobode u međunarodnoj trgovini?

I jedno i drugo. Protekcionizam šteti zemlji koja se njime služi, ali istovremeno ima loše posljedice i na ostatak svijeta. Jedan od razloga zašto se sklapaju međunarodni ugovori jest činjenica da protekcionizam jedne zemlje šteti drugim zemljama. S druge strane, pravi kriterij za izbor lokalne mjere koje se države žele riješiti jest utvrđivanje toga koja je mjera u lokalnom kontekstu iracionalna. Tada uopće nije potrebno sagledati međunarodne učinke koje ta mjera ima, iako će njezino ukidanje u konačnici rezultirati i pozitivnim rezultatima na globalnoj razini. Stoga će države koje se upuštaju u sklapanje međunarodnih trgovinskih ugovora na umu imati mješavinu sljedećih ciljeva u različitim omjerima. Prvi je nastojanje da neka druga država ukine ili smanji ograničenja trgovini, a drugi ograničavanje sebe same u postavljanju takvih prepreka.

Da li su se ciljevi GATT-a mijenjali s vremenom? Ako jesu, kako?

Ne mislim da su se mnogo promijenili. Činjenica je da je uz GATT nastao veliki broj ugovora u trenutku kada je stvoren WTO. No, većina tih ugovora predstavlja samo razradu originalnih ideja GATT-a. Čak su i SPS (Sanitary and Phytosanitary Measures) i TBT (Technical Barriers to Trade) ugovori, koji idu u određenim elementima izvan okvira GATT-a, u najvećem dijelu samo izražaj osnovnih ideja nediskriminacije preuzetih iz GATT-a. Osobno smatram da su oni u cijelosti izražaj jedne nešto općenitije ideje koja proizlazi iz GATT-a, a to je težnja ukidanju lokalno iracionalnog zakonodavstva zbog njegovog lošeg učinka na trgovinu. Ipak,

donesen je jedan supstancijalno različit ugovor za koji se smatra da nije samo proširenje osnovnih ideja GATT-a. To je TRIPS. Među ostalim, novost je i stvaranje tijela za rješavanje sporova (*dispute settlement body*), ali ona sadržajno nema utjecaja na ciljeve WTO-a. Dakle, mogu zaključiti da je osnovna koncepcija stvorena 1947. godine ostala u suštini nepromijenjena.

Što se promijenilo osnivanjem WTO-a (izuzevši formalne promjene koje se sastoje u činjenici da je sada riječ o međunarodnoj organizaciji, da ona ima pravnu sposobnost, itd.)?

Smatram da se najveća promjena sastoji u porastu javne svijesti o cjelokupnom sistemu stvorenom GATT-om. No, on se dogodio i nešto prije kreiranja samog WTO-a. Činjenica je da je GATT postojao od 1947. do 1995. godine, a malo je tko ikad čuo za njega do 1990. godine. Tada se pojavila nekolicina slučajeva, u prvom redu *Tuna-Dolphin*, koja je pobudila znatan interes javnosti. U povodu njih je *Panel* donio odluke koje su, iako nikad službeno usvojene kao dio prava GATT-a, izazvale ogromno zanimanje udruga za zaštitu okoliša. Tek tada se šira javnost upoznala s GATT-om. Osim toga, pregovori koji su prethodili kreiranju WTO-a u velikoj su mjeri privukli pozornost javnosti.

Sadržajno, kao što sam prethodno rekao, nisu se dogodile značajne promjene. Rad WTO-a temelji se i dalje na osnovnim idejama preuzetim iz GATT-a. Međutim, postoje neke nove obveze nametnute državama, na primjer one koje se odnose na procjenu rizika iz SPS ugovora, koje nisu postojale u GATT-u.

Velika je promjena, koju sam prethodno spomenuo, razvoj sustava za rješavanje sporova (*dispute settlement system*) i kreiranje Prizivnog tijela (*Appellate Body*). Vrlo je zanimljivo da je udovoljenje odlukama Prizivnog tijela u WTO-u jednako u postotku udovoljenju odlukama koje je donosio ECJ unutar Europske unije, ako uzmemo u obzir ekstremnu neformalnost procesa rješavanja sporova te činjenicu da stranke gubitnice u sporu mogu one-mogućiti da odluke dobiju pravnu snagu.

Smatrate li da je do sada WTO uspješno radio na ostvarenju ciljeva zbog kojih je stvoren?

Mislim da je prerastanje GATT-a u međunarodnu organizaciju u svakom slučaju pozitivna promjena. Zadatak WTO-a jest jačanje otpora lokalnih vlada prema lokalnim, protekcionistički usmjerenim težnjama. Da bi se to postiglo, potrebno je stvoriti bolje razumijevanje javnosti unutar država članica o tome kakve posljedice protekcionizam ima na domaćem teritoriju. Dakako, proces edukacije javnosti nije kratak proces. Stoga, smatram da se uspjeh rješavanja tog zadatka može procjenjivati jedino ako gledamo dugoročno. U tom će svjetlu, nadam se, rad WTO-a biti ocijenjen kao uspješan.

S druge strane, treba uzeti u obzir činjenicu da u pravilu sve zemlje svijeta žele biti članice WTO-a. To nam govori o njegovom uspjehu. Razlog takvom trendu leži u činjenici da države, osim što na taj način nastoje same sebe ograničiti u donošenju protekcionističkih mjera, žele dati signal svijetu da se otvaraju slobodnoj trgovini, usvajaju modernije i liberalnije standarde te da su dobro mjesto za ulaganje, a WTO im to omogućava.

Doprinosi li članstvo u WTO-u, i ako da kako, razvoju siromašnih zemalja?

Ovo je važna tema o kojoj vam nisam mnogo govorio na predavanjima. Postoje posebni programi unutar WTO-a koji se sastoje u posebnom tretmanu zemalja u razvoju, odnosno

onih manje razvijenih. Neki od ovih programa su svakako pozitivni, treba ih postojati još više nego sada te poticati njihov razvoj.

Na primjer, tehnička pomoć relativno siromašnim državama u kreiranju domaće regulativne strukture koja se zahtijeva u WTO-u. Veliki broj siromašnih zemalja članica često nema resurse potrebne za zadovoljavanje standarda ustanovljenih u WTO-u. Drugi način da se siromašnim državama olakša pozicija unutar WTO-a jest određivanje duljih rokova za ispunjavanje određenih obveza.

Potom, postoji sustav nižih tarifa za takve zemlje. Tako se u obrazlaganju sustava preferencija ukratko propisuje da države članice WTO-a mogu za siromašnije države propisati niže tarife. U tom slučaju se navedeni postupak neće smatrati kršenjem obveza. Ovakvo tumačenje je vrlo pojednostavljeno, ali objašnjava osnovnu ideju takvog sustava. Naposljetku, od slabije razvijenih zemalja se ne očekuje onaj stupanj liberalizacije tržišta i ustupaka u tržišnim pregovorima kao kod razvijenih zemalja.

Međutim, važno je napomenuti da posljednja dva načina povlašćivanja siromašnih država, dakle sustav nižih tarifa te dopuštanje slabijeg stupnja liberalizacije tržišta, iako se naizgled čine pozitivnim, mogu biti kontraproduktivni.

Unatoč tome što bogate zemlje imaju programe nižih tarifa za siromašne zemlje, dobra najvažnija za izvoz siromašnih zemalja najčešće nisu obuhvaćena takvim povlaštenim tarifama. Stoga, postoji velika debata među ekonomskim stručnjacima o tome da li siromašne zemlje uopće profitiraju od takvih programa.

Postoji i drugi važniji problem. Ako zemlja želi postati potpisnica trgovinskog ugovora, potrebno je da postoji neka vrsta unutrašnje (lokalne) protuteže protekcionističkim silama. Lokalni izvoznici predstavljaju upravo tu protutežu. U interesu im je da njihova vlada, potpisivanjem trgovinskog ugovora, određenim tarifnim ustupcima na domaćem planu dogovori smanjenje tarifa u onim državama s kojima sklapa ugovor. Međutim, ako se unutar WTO-a usvoji sustav sniženih tarifa prema siromašnim zemljama, posljedica će biti to da one zauzvrat ne rade tarifne ustupke, što bitno može usporiti liberalizaciju njihovog tržišta. Na predavanjima sam spomenuo činjenicu da postoje uvažene studije o ovom problemu koje pokazuju da bi se, unatoč protekcionizmu provođenom od strane 'velikih' zemalja (SAD, EU), najveći dobitak za siromašne zemlje dogodio liberalizacijom njihovih tržišnih režima, uključujući odnose jednih prema drugima. Neprovođenjem liberalizacije siromašne zemlje više štete same sebi, nego što im mogu naštetiti 'velike' zemlje.

16. str. prazna